

Seminario Internacional
**LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**



Observatorio de
Democracia y
Seguridad



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz
Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es
Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
Website: www.wilsoncenter.org

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

ÍNDICE

Presentación.....	5
1 Seguridad y política exterior en la región andina.....	9
Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina	11
<i>Pablo Celi</i>	
Tensiones en la región andina.....	22
<i>Arlene Tickner</i>	
Alianzas y fragmentación andina	30
<i>Juan Ramón Quintana</i>	
2 Seguridad y política exterior en las Américas.....	41
América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU.....	43
<i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i>	
Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación	54
<i>Carlos Gutiérrez P.</i>	
La geopolítica del hemisferio: desafíos.....	68
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Brasil: política externa y defensa subregional.....	73
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....	83
Cooperación, militarismo y unilateralismo.....	85
<i>Rut Diamint</i>	
Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	
El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad	95
<i>Cristina Eguizábal</i>	
Instituciones y Seguridad Internacional.....	105
<i>Claudio Fuentes</i>	

4	Narcotráfico y seguridad hemisférica	111
	Las frustraciones de la lucha antidrogas	113
	<i>Adam Isacson</i>	
	La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México	123
	<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
	Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico	133
	<i>Loreta Tellería Escobar</i>	
5	Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:	
	¿Política regional o hemisférica?.....	141
	Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia	143
	<i>Ernesto Justiniano</i>	
	Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y	
	Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana	152
	<i>Jonás Rojas Guzmán</i>	
	Avances y retos que se enfrentan en Bolivia.....	164
	<i>Kathryn Ledebur</i>	
	Clausura	180
	<i>Cynthia Arnson</i>	

AVANCES Y RETOS QUE SE ENFRENTAN EN BOLIVIA

Kathryn Ledebur¹

La condena de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, (INCB) contra la hoja de coca se produce en un momento en el que el gobierno boliviano está haciendo un esfuerzo concertado para cumplir sus compromisos internacionales de lucha contra las drogas, al mismo tiempo que crea fricciones con sus constituyentes cultivadores de coca. La política del gobierno de Evo Morales “Coca sí, cocaína no”, la cual tiene por objeto hacer una clara distinción entre coca y cocaína, se encuentra ahora en su tercer año. Un pilar fundamental de la política de cooperación es la reducción de coca en el Chapare, región de cultivo de esta planta y se extiende hacia áreas no afectadas anteriormente por la erradicación forzosa de coca.

Mientras la estrategia del gobierno del presidente Morales ha sido recibida con escepticismo por los Estados Unidos y por algunos funcionarios de la ONU, la reducción del enfoque cooperativo para contener la producción de coca puede resultar más exitosa en el largo plazo que la estrategia anterior de erradicación forzosa. De hecho, en 2006, a Bolivia le ha ido mejor que a Perú y a Colombia en la detención del incremento neto de la producción de coca². Y desde que el gobierno de Morales tomó posesión de su cargo, los esfuerzos de interdicción han aumentado significativamente. El gobierno de Morales ha seguido coordinando y colaborando con los Estados Unidos, la ONU y la Unión Europea (UE) en los programas de lucha contra las drogas y se ha ocupado de las preocupaciones internacionales sobre el perfeccionamiento de los programas existentes así como de lanzar nuevas iniciativas. Sin embargo, esto a veces ha generado fricciones con los agricultores de coca. Actualmente, el gobierno

1 Directora de Red Andina de Información, Cochabamba-Bolivia; E.mail: kledebur@ain-bolivia.org.

2 Ver Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers, *¿Crisis u oportunidad? La Fiscalización internacional de drogas de Bolivia y la política de respuesta de los EE.UU.* WOLA-AIN nota, de junio de 2006, pp. 4-6.

boliviano se enfrenta a graves desafíos en la realización de su estrategia de reducción de coca en los Yungas de La Paz y en otras zonas de nuevas plantaciones de coca.

1. Relaciones Estados Unidos-Bolivia: Mezcla de mensajes

De hecho, a pesar de la continuación de fricciones bilaterales, que mezcla los mensajes enviados por ambos gobiernos, de que los Estados Unidos se refiera como “problemas en la transición a una nueva política de medio ambiente”³, la colaboración estadounidense-boliviana de lucha contra las drogas sigue siendo fuerte. En septiembre de 2006, el gobierno de Bush consideró que la política de Bolivia “Cero cocaína, pero no cero coca” se ha centrado principalmente en la interdicción, con exclusión de sus demás complementos esenciales, en particular, de la erradicación de cultivos de coca⁴. Más recientemente, el Departamento de Estado presentó una menor valoración crítica: “La cooperación bilateral en DAI (Alternativas de Desarrollo Integrado) sigue siendo fuerte”. En la primera parte de 2007, la Misión de los Estados Unidos, en consulta con sus homólogos del Gobierno de Bolivia, ajustaron su programa de DAI a un apoyo más estratégico del Gobierno hacia una estrategia neta de racionalización de coca y un desarrollo diversificado con la disminución de los recursos del presupuesto.⁵ Un oficial estadounidense del Departamento de Estado oficializa la caracterización de la política de drogas como “la mejor zona de cooperación bilateral” en las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia⁶.

El gobierno boliviano ha intentado continuar con la colaboración bilateral, pero con un mayor respeto hacia la soberanía del país. De acuerdo con Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, “Queremos colaborar con los Estados Unidos, pero en nuestros propios términos. En el pasado, el gobierno boliviano tenía que pedir

3 EE.UU. Departamento de Estado *Informe de la Estrategia Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, o INCSR*, 29 de febrero de 2008.

4 Comunicado de prensa de la Casa Blanca. Memorando para el Secretario de Estado: Determinación presidencial sobre tránsito de drogas para el año fiscal 2008. <http://www.state.gov/p/inl/rls/prsr/ps/92155.htm> 14 de septiembre de 2007.

5 Departamento de Estado de 2008. *Fiscalización Internacional de Estupefacientes Informe de Estrategia de Bolivia*. <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100776.htm> 29 de febrero de 2008.

6 WOLA-AIN reunión con funcionarios del Departamento de Estado. 20 de diciembre de 2007.

permiso a la Embajada de los Estados Unidos para cada vuelo en helicóptero utilizado durante las misiones de lucha antidrogas. Ahora, nosotros tomamos esas decisiones, sacamos los planes de vuelo para la financiación de los Estados Unidos, y respetamos nuestros acuerdos, pero estamos en control. Del mismo modo, el Ministro de Defensa Walker San Miguel dijo: “Yo diría que hay más acuerdo que diferencias”⁷. Funcionarios bolivianos y estadounidenses se reúnen periódicamente para coordinar políticas, implementar programas y operaciones, y resolver los problemas.

El gobierno boliviano apunta a una variedad de avances y logros en su política de lucha contra las drogas en 2007, lo que incluye varios aspectos.

Bajo el gobierno de Morales, la interdicción de drogas ilícitas aumentó significativamente en 2006 y 2007, en colaboración con Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos⁸.

En abril de 2007, la Casa Blanca, la Oficina de Fiscalización Nacional de Drogas (ONDCP), informó que el cultivo de coca en 2006 fue “estadísticamente sin cambios en comparación con la estimación de 2005” y que la potencial producción de “(c)ocaine se mantuvo sin cambios... a partir de 2005 al 2006”. (Las estimaciones para el año 2007 aún no están disponibles.)

El gobierno boliviano ha eliminado 6.269 hectáreas de coca en 2007, superando su propia meta de cinco mil hectáreas, lo que los Estados Unidos han calificado como un “logro”. A mediados de abril de 2008, aproximadamente se habían eliminado 1.300 hectáreas de coca.

7 “Bolivia pide a EE.UU. cambiar el Convenio de ayuda antidroga.” *La Prensa* / ABI. 4 de marzo de 2008.

8 Según el INCSR, en el 2007, los resultados de la FELCN para el 2006 han mejorado a los del 2005. A través de 9.132 operaciones; la FELCN incautó 1.344 toneladas métricas de hoja de coca, 14 toneladas métricas de cocaína base y el HCl, 125 toneladas métricas de marihuana, 1.352.152 litros de precursores líquidos y 323 toneladas métricas de precursores químicos sólidos. También destruyeron 4.070 laboratorios de cocaína base y detuvo a 4.503 sospechosos. Según el INCSR, el 2008, “En el año 2007, a través de 8.269 operaciones, la Fuerza Especial de la Lucha contra el Narcotráfico de la Policía boliviana (FELCN) incautó 1.330 toneladas métricas de hoja de coca ilícita, MT 13,8 toneladas de cocaína base y el HCl, 375 toneladas métricas de marihuana, 1.174.371 litros de líquido precursores y 587 toneladas métricas de precursores químicos sólidos. También destruyeron 3.087 laboratorios de cocaína base, la mayoría de ellos en el Chapare, y detuvo a 3.380 sospechosos. Todas las incautaciones de interdicción y las estadísticas de aumento en comparación con 2006.

9 *Ibid.*

El registro de cultivadores de coca que permitía cultivar el *cato*¹⁰ de coca en el Chapare se terminó. Funcionarios bolivianos han declarado que no se permitirá que más familias planten coca en la región.

La tecnología GPS está siendo usada para localizar los *catos* permitidos con el fin de impedir la replantación y expansión del cultivo de coca en el Chapare. Un estudio para medir la demanda del mercado legal de coca para el uso, pendiente desde 2004, está a punto de ponerse en marcha,

En respuesta a las preocupaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) de las Naciones Unidas, el gobierno de Morales amplió el esfuerzo de reducción de los cultivos de coca al Parque Nacional Isiboro Sécore y la intensificación de reducción de coca en otras Áreas Protegidas y zonas de cultivo de expansión, como Yapacaní¹¹. El gobierno firmó un acuerdo con representantes de productores de coca en La Asunta (Yungas de La Paz) para la reducción de mil hectáreas de coca. Aunque sólo 230 hectáreas han sido eliminadas en el 2007, éste fue el monto mayor en esa región.

Bolivia firmó un acuerdo bilateral con Brasil en noviembre de 2007 para fortalecer la cooperación en materia de lucha contra las drogas en la frontera.

2. Informe especulativo de los Estados Unidos sobre terrorismo complica las relaciones bilaterales

El Departamento de Estado, en abril de 2008 en el “Informe por Países sobre Terrorismo” citó “el aumento de los cultivos de coca” como una de las cuatro razones por las que “Bolivia se presentó potencialmente como un posible sitio para la actividad terrorista”. El informe agregó que “los partidarios y agentes del Ejército Nacional de Liberación (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y otros estaban

10 El acuerdo entre el gobierno y los cocaleros permite a cada familia a crecer un *cato*, que es 1.600 metros cuadrados o alrededor de un tercio del tamaño de un campo de fútbol.

11 Yapacaní ubicado en las fronteras de la región del Chapare, se encuentra dentro del Departamento de Santa Cruz, actualmente la búsqueda de autonomía del gobierno central.

pensando hacerse presentes en Bolivia¹². No se aportaron pruebas en apoyo de estas afirmaciones. A pesar de esta especulación, a diferencia de Perú y Colombia —y en parte debido al éxito del esfuerzo de los agricultores para articular sus reivindicaciones políticas en el seno del sistema político— la producción de coca se produce en distintas regiones de Bolivia sin la presencia de la guerrilla o grupos paramilitares.

A medida que el gobierno de Morales siga colaborando con los objetivos para hacer frente a la lucha contra las drogas, la resurrección de la teoría “narcoterrorista” de los Estados Unidos —en ausencia de cualquier evidencia de una amenaza actual— es un error estratégico que podría obstaculizar aún más las relaciones boliviano-estadounidenses. Por otra parte, estas conjeturas podrían proporcionar un arma política a los opositores del Presidente Morales, que están tratando de desacreditar a la administración actual y volviendo al país cada vez más ingobernable.

Ésta no es la primera vez que el gobierno de los Estados Unidos ha tratado de vincular al partido de Morales, al Movimiento al Socialismo (MAS) y a los cocaleros como grupos “terroristas”. En 2003, el General James T. Hill, entonces comandante de Comando Sur de los Estados Unidos, advirtió en referencia al MAS que, “en Bolivia, narcoterroristas y un partido político radical han combinado esfuerzos para socavar al gobierno elegido”¹³. T. Hill añadió luego que “Si los radicales continúan secuestrando al movimiento indígena, podríamos encontrarnos frente a un narcoestado que apoya el cultivo descontrolado de coca”¹⁴. A pesar de los desmentidos realizados por funcionarios del gobierno boliviano de ese tipo de vínculos con los grupos insurgentes, el gobierno de Bush pidió el doble importe de la financiación militar extranjera para el año fiscal 2004, citando en parte, la necesidad de “equi-

12 EE.UU. Departamento de Estado, Informe por países sobre terrorismo publicado por la Oficina del Coordinador para la lucha. <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103710.htm>. 30 de abril de 2008. Con la inestabilidad política, la debilidad y la fluctuación de marco jurídico, el aumento de los cultivos de coca, y la apertura de relaciones diplomáticas con Irán, Bolivia mostró las nuevas posibilidades como un posible sitio para la actividad terrorista.

13 Garamone, Jim. “EE.UU. Trabajo de la costa hasta los Aliados, Tome en ‘Narcoterror. ‘American Forces Press Service <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=28365>. 7 de octubre de 2003.

14 Testimonio del general James T. Hill, Estados Unidos Comandante del Ejército, Estados Unidos Comando Sur ante la Cámara del Comité de Servicios Armados de los Estados Unidos.

po y capacitación para el ejército boliviano en su nueva unidad de lucha contra el terrorismo”¹⁵.

En abril de 2003, la Policía boliviana detuvo a un ciudadano colombiano, Francisco Cortés, y a dos dirigentes cultivadores de coca por su presunta participación en una “organización narcoguerrillera. Durante los dos años siguientes, la hipótesis “narcoterrorista” impulsó una serie de detenciones arbitrarias de 35 líderes cultivadores de coca, supuestamente vinculados al caso Cortés, sobre la base de pruebas fabricadas o cuestionables¹⁶. Aunque en 2005 los tribunales dejaron sin efecto los cargos por falta de pruebas contra 22 de los acusados, que incluyó a actuales funcionarios del gobierno del MAS, los casos están aún pendientes en contra de 15 cocaleros y Cortés, y podría reactivarse en cualquier momento. Nuevas infundadas acusaciones de una posible amenaza terrorista, supuestamente vinculada con el aumento del cultivo de coca, podrían volver a ser utilizadas para justificar detenciones arbitrarias y persecuciones¹⁷. Además de las implicaciones en materia de derechos humanos, tales acciones crearían tensiones y posibles conflictos en las zonas donde las estrategias de reducción de coca del gobierno se están llevando a cabo.

3. Reducción de coca negociada se enfrenta a obstáculos en algunas regiones

El éxito de la estrategia cooperativa de reducción de coca del gobierno de Morales se basa en la participación voluntaria de todas las regiones de cultivo de coca y en equilibrar la presión de la comunidad internacional con las demandas de sus constituyentes. Hasta la fecha, casi toda la reducción de coca se ha producido en el Chapare, la región de origen del presidente. El relativo éxito de la política hasta la fecha en el Chapare se debe, en parte, a las federaciones de cultivadores de coca, a la habilidad para aplicar la reducción cooperativa de coca; al acuerdo en el seno de las

15 Cámara de Representantes. 24 de marzo, 2004. [HTTP://WWW.GLOBALSEcurity.ORG/MILITARY/LIBRARY/CONGRESS/2004_HR/04-03-24HILL.HTM](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/04-03-24hill.htm).

16 Departamento de Estado de EE.UU., Justificación del Presupuesto del Congreso para Operaciones Extranjeras, el año fiscal 2004, 450-451.

17 Para más información, véase, Kathryn Ledebur, “Bolivia: consecuencias claras”, por Coletta A. Youngers y Eileen colofonia, eds, *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de EE.UU.* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

comunidades afectadas que está en los intereses de todos de limitar la producción de coca (y, por tanto, a evitar que su precio suba), y la implementación de programas de desarrollo económico que ofrecen fuentes complementarias de ingresos.

Por otra parte, las sanciones por el incumplimiento del límite de un cato son graves, incluida la pérdida del derecho a cultivar coca y la expropiación de tierras¹⁸. En abril de 2008, los funcionarios de la lucha boliviana contra las drogas advirtieron que estas sanciones se aplicarían también a las zonas utilizadas para la producción de drogas¹⁹. Los agricultores cocaleros del Chapare esperan que en los Yungas de La Paz se adhieran también a la política del gobierno, y perciben que los productores de coca de los Yungas de La Paz se han beneficiado del aumento de la producción de coca durante los años de la erradicación forzosa en el Chapare (1996-2004)²⁰.

Tanto los funcionarios de Bolivia como los de los Estados Unidos concuerdan en que los obstáculos disminuyen cuando el gobierno trata de poner en práctica su política en zonas del país donde existe una mayor resistencia a negociar la reducción de los cultivos, específicamente en los Yungas de La Paz. Un funcionario norteamericano de fiscalización de drogas señaló que la “situación en los Yungas es complicada, pero el gobierno boliviano está haciendo un esfuerzo para reducir la coca allá”²¹. Aunque el gobierno de Morales ha iniciado con éxito la reducción de coca en la región, el cumplimiento con la erradicación cooperativa ha sido lento y la cantidad de coca eliminada hasta la fecha sigue siendo baja²².

Un dirigente sindical de La Asunta en Los Yungas explicó que su comunidad está de acuerdo con la reducción cooperativa de coca como principio, pero es todavía incierta la forma como se llevará a cabo:

18 En contraste con lo que a menudo se repite en los medios de comunicación de los Estados Unidos, la administración del MAS no controla los tribunales, y no tienen manera de impedir las órdenes de detención o persecución de los delitos.

19 AIN entrevista con Felipe Cáceres, viceministro de Defensa Social, La Paz, 8 de agosto de 2007.

20 “Revertirán Tierras con Plantaciones de coca en el Narcotráfico.” ABI. 15 de abril de 2008.

21 Godofredo Reinicke, “Apertura del Nuevo Mercado de la coca.” *La Prensa*, 29 de mayo de 2006.

22 AIN entrevista con José Manso, Director NAS La Paz. 15 de febrero de 2008 “Eliminaron 1.324 hectáreas de coca excedentaria”. *El Diario*, ANF. 15 de abril, 2008.

Realmente creo que sería mejor. ¿Qué sucede si después de algunos años la demanda de coca cae?, entonces, ¿cómo vamos a sobrevivir? Hemos visto en el Chapare que “la racionalización” les ha permitido diversificar sus cultivos, vemos que se lo puede hacer por nosotros, pero todavía no hemos sido capaces de llegar a un consenso aquí... Hay comunidades que han empezado con la erradicación cooperativa, pero van por ese camino sin claridad... No hay objetivos definidos acerca de en qué medida debería ir, es por eso que la racionalización no se ha implementado en esta parte de La Asunta²³.

4. Cocaleros de Yungas en protesta por inicios de planes de erradicación forzosa

El 10 de abril de 2008, Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, anunció el inicio de la erradicación forzosa mediante la Fuerza de Tarea Conjunta (una unidad combinada de militares y policías) en siete regiones de plantación de coca nueva²⁴. Esto es parte la frustración de negociaciones que no han resultado en acuerdos de erradicación voluntaria en regiones como Yapacaní, que recibió en el pasado una amplia asistencia para el desarrollo a cambio de la eliminación de su coca²⁵. También esto refleja la posición gubernamental e internacional referida a que la producción de coca en algunas partes de los Yungas ha aumentado significativamente y que continúa expandiéndose a nuevas zonas del país. “En las nuevas zonas de producción”, dijo Cáceres, “si no llegamos a acuerdos... tendremos que ir con la fuerza”. Él agregó que la pobreza de los agricultores no justifica el aumento de la expansión de coca y que el fracaso del gobierno para actuar podría erosionar su legitimidad internacional y, por tanto, potencialmente poner en peligro toda la estrategia de reducción de coca²⁶.

Sin embargo, los costos internos para Bolivia de iniciar la erradicación forzosa son bastante altos. Su aplicación en determinadas zonas del país podría minar la credibilidad del gobierno de Morales, que ha puesto de relieve la importancia de la reducción negociada de coca, a fin de evitar la violencia y el respeto de los derechos

23 Entrevista en La Asunta con la dirigente sindical, de Schenkman Valerie y Michael Wilde, de la Escuela Internacional de Formación, el 12 de abril de 2008.

24 “Defensa Social halla otras siete zonas cocaleras”, *La Razón*, 10 de abril de 2008.

25 AIN Entrevista con Felipe Cáceres, 8 de agosto de 2007.

26 WOLA reunión con Felipe Cáceres en la Embajada de Bolivia en Washington, el 1 de mayo de 2008.

humanos. La Estrategia Boliviana de Lucha contra las Drogas afirma que “Bolivia propone llegar a una meta realista —difícil de lograr a través de la erradicación forzosa— de una manera sostenible basada en el control social del cultivo de coca y su extensión, sin violaciones a los derechos humanos”²⁷. Sin embargo, el gobierno boliviano está proponiendo ahora que los militares renueven su reducción manual de coca, a pesar de su historial de conflictos con las comunidades locales y de la persistencia de violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo durante las campañas de erradicación de la coca²⁸. Teniendo en cuenta la fricción que existe entre el grupo de trabajo conjunto y las comunidades cocaleras en el pasado, las posibilidades de conflicto y la violencia son altas. La resistencia puede aún ser más fuerte en otras áreas de expansión de coca, especialmente en el Departamento de Santa Cruz, donde las tensiones regionales continúan.

Los cocaleros de La Asunta en los Yungas de La Paz protestaron de inmediato ante el anuncio de la erradicación forzosa y exigieron la renuncia de Cáceres, aunque sólo las zonas periféricas que limitan con esa región podrían ser el blanco de la erradicación forzosa. El representante del MAS en el Congreso, Lino Villca, advirtió: “creo que tiene que ser muy cuidadoso, ya que, nosotros, los cocaleros de Yungas, no vamos a dejar que el grupo de trabajo conjunto este aquí...”²⁹. Ni siquiera los gobiernos más represivos se atrevieron a llevar a cabo la racionalización o la erradicación forzosa en esa zona. El retraso en el éxito de las iniciativas de desarrollo para complementar la producción de cultivo de coca en nuevas regiones ha contribuido, así, a la fricción entre comunidades y gobierno.

Es de interés de ambas partes el llegar a un acuerdo negociado. El gobierno corre el riesgo de socavar su estrategia de reducción de coca al recurrir a un enfoque tan fuertemente criticado antes de asumir el cargo. Las comunidades se resisten a limitar la producción de coca, por otra parte, no es probable tener un gobierno más sensible

27 “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca, 2007-2010.” CONAL-TID, República de Bolivia. 2006. p. 24.

28 Para más información, véase, Kathryn Ledebur, “Bolivia: consecuencias claras”, por Coletta A. Youngers y Eileen colofonia, eds, *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de EE.UU.* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

29 “Yungueños cocaleros se declaran en huelga”, *Correo del Sur* / ANF, 22 abril, 2008.

a su situación. Asimismo, en la resistencia hacia la reducción de coca, se corre el riesgo de que retornen las luchas y los conflictos que caracterizaron al Chapare durante tantos años. La clave del éxito de cualquier estrategia en esas regiones de cultivo de coca será significativa y sostenida en los esfuerzos de desarrollo económico. Sólo cuando los medios de vida seguros y complementarios estén en lugar de la coca, los esfuerzos de reducción podrán dar sus frutos.

5. USAID: viejos errores en un nuevo contexto

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) podría tener un papel importante que desempeñar en la promoción de medios alternativos de subsistencia en regiones de cultivo de coca. Desafortunadamente, los logros alcanzados entre el 2003 y 2006 en mejorar el diseño y ejecución de los proyectos de USAID en el Chapare se han erosionado. Después de que Evo Morales tomara posesión de su cargo a principios de 2006, los esfuerzos norteamericanos y los de los gobiernos municipales de lograr un desarrollo alternativo en el Chapare quedaron en suspenso durante la mayor parte del 2006 y en el primer semestre de 2007. Posteriormente, USAID ha regresado a su política de condicionar su asistencia con anterioridad a la reducción de cultivos de coca.

Después de años de tensas y difíciles relaciones con las comunidades del Chapare, como consecuencia de su falta de voluntad para trabajar directamente con los sindicatos de cultivadores de coca, en 2003 USAID empezó a trabajar directamente con los gobiernos municipales del Chapare, los cuales están dirigidos por cocaleros. Entre el 2003 y 2006, las relaciones con los residentes del Chapare y el diseño del proyecto han mejorado considerablemente³⁰. Anteriormente, las políticas de USAID estaban destinadas a la confrontación y a debilitar a los sindicatos de productores de coca a través de la formación paralela de asociaciones de productores y la insistencia de que las familias sólo pueden ser electas para optar por la asistencia luego de que su coca han sido erradicada. Esto ha provocado fricciones e incluso algunos ataques hacia los proyectos de

30 Farthing, Linda, "La redefinición de Desarrollo Alternativo." Oficina de Washington sobre América Latina-Red de Información Andina. Febrero de 2004.

USAID y sus instalaciones. Los agricultores del Chapare se quejaron de que la asistencia de USAID ha sido emitida de manera unilateral y rígida, con poca o ninguna atención a las necesidades agrícolas o hacia la experiencia acumulada de la población local.

El enfoque de trabajo a través de los gobiernos municipales ha demostrado su eficacia con la financiación de la Unión Europea (UE). A partir de 1999-2006, la UE ha fortalecido el programa³¹, consiguiendo una mayor aceptación por parte de quienes trabajan directamente con los cultivadores de coca, “los gobiernos municipales y de la prestación de apoyo técnico y la infraestructura en respuesta a las necesidades y prioridades identificadas por la población local. Según Feliciano Mamani, Alcalde de Villa Tunari, “El desarrollo alternativo fue previamente condicionado a la erradicación de la coca. Por el contrario, PRAEDAC (la iniciativa europea) ha apoyado incondicionalmente a los municipios, y se ha abierto a la participación y de control de la comunidad. Esto significa que el PRAEDAC respeta a nuestra población y a los dirigentes locales”³². Incluso construyó una nueva sede para las seis federaciones de cocaleros de la región del Chapare.

Después del cambio de política de USAID en 2003, funcionarios municipales pronto comenzaron a trabajar en estrecha colaboración con funcionarios de USAID para canalizar fondos en los Estados Unidos para proyectos municipales, aunque se quejaron de que la continuación de la presencia de contratistas de USAID en los proyectos era a veces más de tres veces más cara que otras iniciativas. Esfuerzos de colaboración han generado resultados positivos; los alcaldes del MAS, al igual que Felipe Cáceres, incluso han aparecido en materiales de promoción de USAID. Mas esto cambió con la elección de Evo Morales.

31 En 1998, la Unión Europea puso en marcha el Plan de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (Asistencia para el Desarrollo Alternativo del Chapare Plan Estratégico-PRAEDAC). El plan fue concebido para apoyar la titulación de tierras, el fortalecimiento de la capacidad administrativa municipal, los recursos naturales y el acceso al crédito. El componente de fortalecimiento municipal, el área de mayor éxito, invirtió US \$ 5,86 millones en el Chapare. El programa funcionó de 1999 a 2006. PRAEDAC siempre los municipios con un promedio de 30% de sus fondos. Desde, Linda Farthing y Benjamin Kohl. “Política conflictivos de la ayuda al desarrollo en regiones productoras de drogas.” Revisión de la Política de Desarrollo, 2005, 23 (2): 183-198.

32 “Testimonio: ocho años dedicada al desarrollo de Chapare.” PRAEDAC, el desarrollo alternativo en Bolivia http://ec.europa.eu/europeaid/case-studies/10_en.htm. 27 de noviembre de 2007.

Inmediatamente después de la toma de posesión de Morales, la mayoría de estos esfuerzos de colaboración con los municipios del Chapare quedaron en suspenso. USAID afirmó que los funcionarios necesitaban más pruebas de que los esfuerzos del gobierno del “control social” sean eficaces. Los funcionarios municipales se quejaron de que la congelación ha provocado estragos con su planificación en los proyectos que contaban con ayuda presupuestaria de USAID, lo que provocó quejas de los comités de supervisión y en las comunidades que iban a beneficiarse de los proyectos. También se quejaron de que USAID insistió en que se reanudara la financiación si los municipios confirmaban que cada comunidad estaría libre del “tráfico de drogas y terrorismo”³³. Los residentes locales lo encontraron insultante. Los contratistas del Chapare no fueron autorizados a reunirse con los visitantes internacionales desde hace más de un año. Los alcaldes del Chapare, sin embargo, fueron capaces de sustituir la mayor parte de los fondos congelados de USAID con fondos europeos y con la ayuda incondicional de Venezuela.

En mayo de 2007, USAID firmó una carta de acuerdo con el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral para la región de Chapare, los Yungas de La Paz, y otras zonas alejadas que abarca tareas de 2007 a 2009. En virtud de este acuerdo se determinó que:

- la financiación y ejecución está condicionada por la cantidad de coca producida y el cumplimiento con el control social en una comunidad;
- los esfuerzos de desarrollo alternativo deben llevarse a cabo en estrecha coordinación con los organismos encargados de la reducción de coca;
- el jefe de UDESTRO (anteriormente DIRECO) dice que él debe informar a los funcionarios de USAID con frecuencia acerca de los avances en la reducción de coca³⁴; en determinadas regiones, la financiación dependerá de los acuerdos por parte de los agricultores a no participar en la producción de coca, con la verificación del gobierno boliviano; y
- la delimitación de 220 mil hectáreas hacia “zonas de no expansión de coca”³⁵.

33 AIN entrevista con oficiales municipales del Chapare, el 14 de diciembre de 2007.

34 AIN entrevistas con Delfín Olivera Borja, Director UDESTRO. 10 de agosto de 2007 y el 15 de febrero de 2008.

35 “Desarrollo Integrado Objetivo estratégico acuerdo de subvención.” N° 511-0660. 11 de mayo de 2007.

También se han elaborado un conjunto de indicadores para demostrar el cumplimiento de USAID, aunque será difícil evaluar los resultados del proyecto, dada la serie de indicadores. Para el gobierno boliviano, la firma del acuerdo no debe ser interpretada como una aceptación tácita a la asistencia de los Estados Unidos en la reducción de la coca, sino como una estrategia de desarrollo viable, que muestra una voluntad de mantener la puerta abierta a ese país, ya que existe apoyo de otros donantes, como los gobiernos europeos, que compensarían la financiación de cualquier restricción o limitación. De hecho, la USAID tiene previsto trasladar la mayor parte de sus operaciones del Chapare a los Yungas de La Paz³⁶.

6. La variante de la UE para el “desarrollo alternativo”

Basándose en el éxito relativo de su iniciativa de desarrollo regional en el cultivo de coca en la región del Chapare mediante el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en El Chapare (PRAEDAC), la UE ha colaborado estrechamente con el gobierno de Morales para hacer frente a la coca y su política de desarrollo de objetivos. Un precepto fundamental del programa de la UE es la decisión de apoyar directamente las iniciativas del Gobierno boliviano que reconoce que la producción de coca es una realidad que seguirá en Bolivia. También se le proporciona al gobierno recursos para permitir medir el impacto de la cooperación política de reducción de coca. Estratégicamente, ésta es una forma efectiva de medir la voluntad política del Gobierno para aplicar la reducción significativa de coca. En contraste con el gobierno de los Estados Unidos, la ayuda de la UE no está condicionada por la reducción de cultivos de coca³⁷.

Sus actuales esfuerzos de colaboración se centran en tres áreas claves, desarrolladas en estrecha coordinación con los productores locales de coca y los funcionarios del gobierno:

El apoyo al “Plan Integral Boliviano de Desarrollo de Coca”, mediante la financiación y orientación del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

³⁶ AIN entrevista con funcionarios de USAID, 15 de febrero de 2008.

³⁷ AIN entrevista con Nicolaus Hansmann, Jefe Sección de Cooperación-Delegación de la Comisión Europea. 15 de febrero de 2008.

El estudio del mercado legal de la hoja de coca, acordado en 2004. Aunque la Ley 1008 de lucha contra las drogas establece que 12 mil hectáreas son suficientes para satisfacer la demanda de consumo legal de coca en Bolivia, se han realizado estudios no fiables e imparciales³⁸. El esfuerzo contiene ocho subestudios: el consumo de coca en los hogares y las empresas; la producción media por hectárea de coca en regiones de cultivo; el perfil de los nuevos consumidores; la evaluación y descripción de los mercados de coca; las rutas, el destino y el volumen del mercado interior; el ritual de consumo de coca; la aplicación y la evaluación de políticas públicas, y el consumo de coca tradicional en las zonas indígenas. El gobierno de Evo Morales ha elevado el límite máximo autorizado para la producción de coca de 12 mil a 20 mil hectáreas, y se ha comprometido a buscar usos lícitos para la cantidad por encima de lo que se necesita para el consumo local o para eliminarlo.

Un extenso programa de “control social” que desarrolla y aplica políticas de control de coca, un registro de la producción de coca, e iniciativas para generar ingresos sostenibles para complementar la producción de coca. El programa tiene por objeto entablar en las actuales y tradicionales estructuras comunitarias la aplicación de la ley de cooperación en las estrategias de reducción de coca, la vigilancia, completar los registros y el desarrollo de fuentes sostenibles de ingresos complementarios.

Este enfoque de colaboración apoya al gobierno boliviano en su esfuerzo por sustituir el “desarrollo alternativo” con proyectos integrales y con desarrollo económico sostenible. En claro contraste con la INCB, del gobierno de los Estados Unidos, el planteamiento de la UE tiene en cuenta la importancia de la producción de coca como una fuente de subsistencia y para el consumo local.

El éxito a largo plazo de la iniciativa dependerá de la capacidad del gobierno boliviano para negociar pacíficamente la reducción de coca y generar fuentes de ingresos complementarios que compensen las pérdidas que vienen con la reducción del cultivo de coca. El éxito dependerá también en parte de la capacidad del gobierno boliviano de lograr un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de Washington

38 Aunque CELIN, una organización de investigación financiada por el gobierno de los Estados Unidos, publicó varios estudios que sugieren significativamente más bajos niveles de demanda tradicional, estos resultados han sido ampliamente rechazados como una motivación política.

para obtener más resultados inmediatos a largo plazo y los objetivos de desarrollo económico. Un oficial norteamericano de alto rango en Bolivia ha declarado que “Éste va a ser un año difícil para el gobierno boliviano, tendrá que mostrar resultados. No quiero decir que esperamos que todos los problemas se resuelvan de inmediato, sino la voluntad de hacer ajustes a los esfuerzos que no son de trabajo es importante”³⁹. Al mismo tiempo, el representante de la UNOUD en Bolivia observa, “Hay una gran necesidad de asistencia... no se puede adoptar una actitud de confrontación. Hemos visto claramente que la gente mantenga cultivo de la coca, porque les proporciona un ingreso, y, evidentemente, no se puede privar a los agricultores de que los ingresos sin darles algo en adición o en intercambio”⁴⁰.

7. Conclusiones y recomendaciones de política

Existe un creciente reconocimiento internacional sobre la necesidad de un enfoque más eficaz para reducir los cultivos destinados al mercado de drogas ilícitas —una que se centra en la promoción de medios alternativos de subsistencia y mejoría en la calidad de vida en general—. Un reciente informe de la ONU señala que “hay pocas pruebas de reducción en la erradicación de cultivos ilícitos en el largo plazo —los cultivos de drogas han evolucionado con tecnologías de producción, y la producción total disminuye muy lentamente—.” El informe pone de relieve la necesidad de un “largo plazo para el desarrollo”⁴¹. El director Ejecutivo de la UNODC, Antonio Maria Costa, se hace eco de esta preocupación: “La erradicación es muy costosa. Una enorme cantidad de dinero se gasta con muy poco logrado”⁴².

Si bien hay un reconocimiento creciente de la necesidad de centrarse en los medios de vida alternativos, con una perspectiva a largo plazo, la perspectiva del desarro-

39 AIN entrevista con José Manso, Director NAS La Paz. 15 de febrero de 2008.

40 Restrepo, Norha, “Cristina Albertin: Debemos entender la realidad en que viven los agricultores”. [Http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-reality-in-which-farmers-live.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-reality-in-which-farmers-live.html).

41 Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la 51ª reunión de la Comisión de Estupefacientes, Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, de marzo de 2008.

42 Molly Moore, “Luchando por soluciones como el opio del Comercio Blossoms,” *The Washington Post*, 21 de marzo de 2008.

llo es todavía sólo un apoyo limitado para la eliminación de la hoja de coca de la lista de la ONU como estupefaciente. Sin embargo, para un país como Bolivia, el cambio de Estado coca paria internacional es importante por razones simbólicas y de orden práctico, ya que podría ampliar el uso lícito de la coca. Si bien la desclasificación de coca como un estupefaciente se enfrenta a enormes obstáculos, es hora de reconocer y abordar las contradicciones en las convenciones de las Naciones Unidas y corregir este error histórico.

Actualmente, los países miembros de Naciones Unidas están llevando a cabo una evaluación de los progresos realizados en los últimos diez años en el consumo de drogas ilícitas y su producción. Este periodo de revisión es un momento apropiado para que el gobierno de los Estados Unidos y otros Estados miembros de la ONU y los organismos de control de drogas reevalúen las estrategias de fiscalización de drogas y trabajen en pro de alternativas más humanas y eficaces.

- al reconocer y abordar las incoherencias y contradicciones existentes en la fiscalización internacional de drogas relacionadas con la hoja de coca;
- reconociendo el fracaso de las políticas de erradicación forzosa de forma sostenible disminuyendo el cultivo de coca destinada al mercado ilícito;
- promoviendo la eliminación de las fuerzas militares de los esfuerzos de reducción de los cultivos, y
- apoyando el desarrollo sostenible e integrado de esfuerzos, sin condicionar la asistencia en la reducción de coca, en Bolivia y en otros países productores de coca.